► Fusion : mode d'emploi

Un projet de fusion peut s'avérer plus ou moins complexe selon le nombre, la nature des collectivités qui seront fusionnées et leur situation antérieure. Quel régime fiscal, quel statut et quelles compétences pour le groupement issu de la fusion ? Mode d'emploi des fusions par deux experts de l'intercommunalité: Damien Christiany (AdCF) et Christophe Michelet (Partenaires Finances Locales)

Qui peut initier une procédure de fusion?

Un projet de fusion peut être initié par un ou plusieurs conseils municipaux membres d'une communauté, par un conseil de communauté ou par le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. Dans toutes les hypothèses, le préfet ne se retrouve pas dans une situation de compétence liée. Il dispose simplement de la faculté de prendre un arrêté de périmètre. Ses pouvoirs sont donc identiques à ceux que lui confèrent les textes en matière de création d'un EPCI.

Sur quel périmètre fusionner?

Le projet de périmètre peut inclure d'autres communes que celles déjà membres. Le préfet peut ainsi intégrer des communes isolées afin de gommer la présence éventuelle d'enclaves et de discontinuités administratives. La circulaire d'application de la loi du 13 août 2004, en date du 15 septembre 2004, expose les conditions qui

> **"Qu'il s'agisse des aspects juridiques ou financiers, le principe retenu par le législateur est de donner à la communauté issue de la fusion le régime le plus intégré."**

doivent encourager le préfet à engager une procédure de fusion. Le représentant de l'État doit « *apprécier si la fusion envisagée est opportune au regard de l'intercommunalité et si cette fusion ne nuit pas, le cas échéant, au développement d'autres intercommunalités qui auraient été privées de ce fait de certaines de leurs communes membres* ».

L'arrêté de périmètre doit faire l'objet d'une approbation, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision préfectorale par les conseils municipaux membres des communautés appelées à fusionner, selon les règles de la majorité qualifiée non renforcée, ainsi que par chaque conseil de communauté. L'absence de délibération dans le délai imparti par les textes vaut acceptation de l'arrêté de périmètre. Si l'organe délibérant d'une communauté se prononce défavorablement sur l'arrêté de périmètre, l'engagement de la procédure de fusion s'achève.

Quelle hiérarchie des groupements dans la fusion?

En vertu de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, « *l'établissement public issu de la fusion relève de droit de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences* ». Un projet de fusion de communautés doit nécessairement aller vers le régime le plus intégrateur. Ainsi, la fusion d'une communauté de communes et d'une communauté d'agglomération débouchera nécessairement sur la création d'une nouvelle communauté d'agglomération.

Quel statut pour le groupement issu d'une fusion?

L'engagement d'une procédure de fusion de communautés entraîne la création d'une nouvelle personne publique. Ainsi, la désignation des conseillers communautaires par chaque conseil municipal donne lieu à la constitution d'un nouveau conseil de communauté. L'organe délibérant doit donc procéder à l'élection de son président, de ses vice-présidents et à celle des membres du bureau. À partir de l'arrêté préfectoral, les communes ont trois mois pour se prononcer sur la répartition des sièges au sein du nouveau conseil de communauté. Formellement, cette répartition des sièges peut être fixée lors de l'approbation des nouveaux statuts. Ces statuts fixeront, conformément à l'article L. 5211-5-1 du CGCT, les modalités de répartition des sièges ainsi que le nombre de sièges attribué à chaque commune membre.

Le cas particulier des fonds départementaux

Le régime applicable est celui de la future communauté, ce qui peut entraîner des évolutions sensibles pour les groupements relevant de régimes différents, avec par exemple passage du régime de l'écrêtement à celui du prélèvement. Un aspect mérite d'être souligné : le groupement issu d'une fusion est une nouvelle personne morale, ce qui peut remettre en cause les critères d'antériorité permettant à certaines communautés de communes d'être soumises au régime du prélèvement.

La répartition des sièges doit respecter les règles applicables pour chaque catégorie de communauté, communauté de communes ou communauté d'agglomération.

Quelles compétences conserver?

La communauté issue de la fusion devra exercer l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles précédemment exercées par les communautés, le législateur laissant un droit d'option pour les compétences exercées de manière facultative, au sens de l'article L. 5211-17 du CGCT. Toutefois, dans certains cas, la reprise intégrale des compétences exercées précédemment par les communautés peut constituer un frein à la fusion.

Pour contourner cette difficulté, une seule solution : celle de la modification statutaire pour rétrocéder aux communes la ou les compétences qui ne seront pas exercées par la nouvelle communauté (article L. 5211-41-3 du CGCT).

Faut-il redéfinir l'intérêt communautaire pour les compétences partagées?

Le principe de continuité dans la gestion des compétences communautaires pose la question de la mise à jour de l'intérêt communautaire pour les compétences partagées. L'obligation faite à la communauté de reprendre *stricto sensu* l'intégralité des compétences obligatoires et optionnelles implique pour cette dernière de gérer les actions reconnues d'intérêt communautaire. Elle peut, toutefois, moduler en fonction des nouvelles problématiques d'aménagement du territoire l'intérêt communautaire initialement défini.

Quel régime fiscal?

Le régime fiscal applicable la première année sur le territoire du nouveau groupement est le régime le plus intégrateur constaté l'année précédente parmi les groupements concernés par la fusion. Ainsi, la fusion d'un groupement en fiscalité additionnelle et d'un groupement en TPU donnera un groupement en TPU. Lorsque l'un des EPCI est à fiscalité mixte, le groupement issu de la fusion peut opter pour ce même régime avant le 31/12 de l'année de la fusion (majorité simple).

Quel taux de TPU retenir?

Pour la fiscalité additionnelle, deux méthodes sont possibles, soit en respectant la règle de lien entre les taux (variation proportionnelle ou différenciée) les taux additionnels du nouveau groupement découlant de la pression fiscale moyenne des groupements précédents, soit dans les mêmes conditions qu'une création *ex nihilo*.

interco_126.indd 12 18/09/08 9:34:43

Pour les groupements à TPU, la première année, le taux de taxe professionnelle voté par l'EPCI issu de la fusion est recalculé, il ne peut pas excéder le taux moyen pondéré de taxe professionnelle constaté sur le périmètre communautaire l'année précédente. Ce taux moyen pondéré est égal au rapport entre la « somme des produits de TP perçus par chacune des communautés fusionnées et la somme des bases de TP présentes sur le territoire des communautés ».
Ce calcul s'effectue au niveau des seules communautés pour celles qui sont en TPU et en tenant compte des données intercommunales et communales pour celles qui sont en fiscalité additionnelle. En pratique, ce calcul est identique à celui qui s'applique en cas de création d'un groupement sous le régime de la taxe professionnelle unique.

Fusionner ou dissoudre

Le choix d'une dissolution / extension, plutôt qu'une fusion, peut s'avérer opportun, notamment pour des raisons fiscales.
Dans cette hypothèse, le taux de TPU du groupement « d'accueil » n'est en effet pas recalculé, celui appliqué dans les communes entrantes convergeant progressivement vers ce taux de TPU existant. Si le taux des communes entrantes est globalement inférieur au taux de TPU, cela permet à la communauté d'accueil d'envisager un gain financier (avec des taux appliqués dans les communes supérieurs à ceux utilisés pour le calcul de leurs attributions de compensation).

Une nouvelle période de lissage des taux va s'ouvrir, si les taux appliqués sur le territoire des communes diffèrent sensiblement du taux de TPU, suivant des modalités similaires à celles observées lors de la création d'un EPCI en TPU : rapprochement sur un nombre minimum d'années défini au III de l'article 1609 nonies C du Code Général des impôts, en fonction du rapport entre le taux communal le moins élevé et le taux communal le plus élevé, soit entre un et dix ans. Cette durée peut être allongée à douze ans maximum, sur délibération à la majorité simple de ses membres.

Quelle DGF pour le nouveau groupement?

En retenant le principe de la plus grande intégration, le législateur a délibérément retenu un mode de calcul *a priori* favorable pour la DGF, souhaitant rendre le dispositif de fusion attractif. Le niveau et l'évolution de la DGF de la communauté issue de la fusion est un des enjeux financiers de ce mode de rapprochement.
Ainsi, le futur groupement se voit appliquer le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé constaté parmi les groupements fusionnés. Surtout, il dispose des mêmes garanties que les groupements qui changent de catégorie ; soit une dotation par habitant de première et de deuxième année au moins équivalente à celle perçue l'année précédente, la dotation de référence étant la plus élevée parmi les groupements préexistants.

Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire

Pour l'attribution de compensation, tout dépend du régime fiscal antérieur et d'éventuelles modifications du périmètre des compétences exercées. Pour les communes appartenant à des communautés déjà en TPU, le groupement issu de la fusion (obligatoirement en TPU) se substitue pour le versement des attributions de compensation. Pour les communes dont le groupement était en fiscalité additionnelle, une attribution de compensation est calculée comme lors d'un passage classique en TPU. Bien entendu, si des compétences supplémentaires sont transférées au nouveau groupement ou, à l'inverse, restituées aux communes (compétences facultatives non reprises par le groupement fusionné), l'attribution de compensation des communes concernées est ajustée. Une CLETC doit être constituée l'année de la fusion pour déterminer les attributions de compensation à verser par le nouveau groupement.
La dotation de solidarité communautaire (DSC) reste facultative, le futur groupement doit définir, comme lors d'une création, les modalités de calcul de la DSC, sans obligation de tenir compte des dispositifs préexistants, mais avec des problématiques d'harmonisation (pour le calcul de l'enveloppe comme pour les critères) souvent complexes à résoudre.

Qu'en est-il de la TEOM?

Le nouveau groupement ne peut prendre de délibération relative à la TEOM jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de la fusion. Exceptionnellement, à défaut de réussir à choisir un régime fiscal (TEOM ou REOM), il y a maintien des régimes en vigueur. Un régime unique devra être choisi l'année suivante.

Quelle uniformisation des tarifs?

Par contrainte légale (service d'eau, par exemple) ou par nécessité de respecter l'égalité entre les usagers, les tarifs des services publics devront être uniformisés. ■

Quel est le rôle des Préfets

Les prérogatives du préfet en matière de fusion ont fait l'objet d'une interprétation restrictive par le juge administratif. Dans un jugement de tribunal administratif, le juge a opéré un contrôle normal de l'appréciation du préfet sur la fusion de communautés de communes[2]. Le représentant de l'État, fondant sans nul doute son interprétation à partir de la circulaire du 15 septembre 2004, considérait que le projet de fusion aurait constitué une contrainte pour l'évolution rationnelle de la communauté d'agglomération voisine, et donc une entrave à l'évolution indispensable de sa structuration. Le juge administratif a opéré un contrôle normal en constatant que les conditions juridiques étaient réunies pour engager une procédure de fusion entre les deux entités.
Le juge administratif reconnaît *a contrario* la possibilité pour le préfet de ne pas donner suite à un projet de fusion débouchant sur un nouveau périmètre communautaire constitutif d'une enclave territoriale[3].
Enfin, le préfet peut intégrer une ou plusieurs communes membres d'une communauté tierce par rapport au projet de fusion. Le législateur a cependant conféré à ces communes un pouvoir de veto puisque leur intégration au sein du nouvel espace territorial issu de la fusion est assujettie à leur accord.

Fusions de communautés et gestion du personnel

L'article L.5211-41-3 III du CGCT précise que « *l'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes* ». Interrogé sur l'hypothèse du refus d'un agent d'intégrer la nouvelle structure intercommunale issue de la fusion, le ministre délégué aux Collectivités territoriales est venu préciser que la fusion ne nécessitait pas de recueillir l'avis des agents concernés par un tel bouleversement ni l'établissement d'un quelconque acte juridique qui formaliserait le changement d'employeur[1]. Ces agents conservent le bénéfice des dispositions statutaires qui les régissent. Les agents non titulaires continuent à bénéficier des stipulations de leur contrat.
L'article 41 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, est venu calquer la situation des personnels des EPCI fusionnés à ceux qui sont transférés de plein droit à l'EPCI dans le cadre d'un transfert de compétence. Les agents des EPCI fusionnés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3e alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

1. Question n° 84155, JOAN du 16/05/2006.
2. TA Strasbourg, 10 avril 2007, communauté de communes Porte de France – Rhin Sud et communauté de communes de l'Ile Napoléon c/ Préfet du Bas-Rhin, n° 0602 468.
3. CE 5 octobre 2005 Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume, n° 275269.

interco_126.indd 13 19/09/08 9:34:46